

## **Linee evolutive della pianificazione regionale di area vasta in Umbria\***

SOMMARIO. 1. Premessa – 2. Il primo Put (Piano urbanistico territoriale)– 3. Il secondo Put – 4. Verso un sistema bipartito di pianificazione regionale di area vasta: a) il Piano urbanistico strategico territoriale (Pust) – 5.b. (...segue) il Piano paesaggistico regionale (Ppr) – 6. Considerazioni conclusive – 7. Nota bibliografica.

### **1. Premessa**

In Umbria il quadro della pianificazione di area vasta è in una fase di profonda trasformazione, visto che dopo circa 25 anni dalla prima legge sul Put (piano urbanistico territoriale) il legislatore umbro (con la l.r. 26 giugno 2009, n. 13) ha completamente ridisegnato il sistema pianificatorio regionale.

Va, peraltro, osservato che il pregresso modello di pianificazione non è ancora venuto meno, in quanto il passaggio concreto al nuovo sistema avverrà solo con la concreta adozione ed approvazione dei nuovi piani previsti dalla nuova legge regionale, cioè il Pust (Piano urbanistico strategico territoriale) ed il Ppr (Piano paesaggistico regionale)<sup>1</sup>.

Essendo, dunque, ancora in mezzo al guado, sembra necessario affrontare il tema mediante la descrizione delle linee evolutive della legislazione umbra in materia di pianificazione regionale di area vasta, per, poi, approfondire i contenuti proposti dal recente *ius superveniens*.

### **2. Il primo Put (Piano urbanistico territoriale)**

Il tassello iniziale del percorso evolutivo in esame è costituito dal primo statuto dell'Umbria, dove venne previsto che la regione "adotta con

\* Rielaborazione della relazione sull' Umbria tenuta in occasione del Convegno "L'esperienza della pianificazione territoriale regionale: paesaggio e territorio a confronto" (Padova, 5 giugno 2009, Facoltà di Giurisprudenza) e di quella su "Pust e Ppr" in occasione della giornata di presentazione della legge regionale 26 giugno 2003, n. 13 – Norme per il governo del territorio e la pianificazione e per il rilancio dell'economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, tenutasi presso la Scuola di Amministrazione Pubblica Villa Umbra (Pila, 22 luglio 2009).

<sup>1</sup> V. art. 100, l.r. n. 13/2009.

*legge ... un piano urbanistico territoriale per l'ordinato sviluppo degli insediamenti umani e produttivi e delle infrastrutture sociali"*<sup>2</sup>.

In attuazione di tale previsione nel 1975 venne approvata la legge volta a disciplinare il piano urbanistico territoriale (Put)<sup>3</sup>.

Il Put, per quanto riguarda il suo oggetto, viene così a configurarsi: da un lato, come piano d'invarianti, diretto a tutelare i valori paesaggistico-ambientali, storico culturali del territorio regionale e, dall'altro, come un piano di coordinamento infrastrutturale della regione. Del tutto residuale risulta essere la funzione di programmazione economica – come invece voluto dallo statuto – essendo assorbita nel piano regionale di sviluppo<sup>4</sup>.

Per quanto concerne la forza giuridica, il Put è essenzialmente un piano di direttive, ponendo delle previsioni vincolanti solo per la pianificazione sottordinata; peraltro viene previsto che, in via eccezionale, con le norme di attuazione del piano, possa disporsi la conformazione della proprietà privata<sup>5</sup>.

Il procedimento di formazione segue essenzialmente l'articolazione delle scansioni procedurali del Prg: in questo ambito agli enti territoriali è riservato un ruolo collaborativo, potendo presentare osservazioni a seguito dell'adozione del Put<sup>6</sup>.

L'approvazione avviene, mercè lo statuto, con legge<sup>7</sup>.

La durata del piano è decennale<sup>8</sup>.

La concreta attuazione di tale legge è avvenuta circa un decennio dopo, con la legge di approvazione del *Piano urbanistico territoriale*<sup>9</sup>.

Innanzitutto, val la pena di ricordare, dal punto di vista storico, che il Put umbro è stato il primo, del suo genere, a presentarsi sul territorio italiano.

Inoltre, sul medesimo Put umbro è fondamentale la descrizione datane da M.S. Giannini, che lo definì come un piano avente una triplice caratteristica, essendo "tutt'insieme piano di disciplina di usi del territorio e piano determinativo di prescrizioni per i piani territoriali comunali; è poco piano di vocazione del territorio".

---

<sup>2</sup> Art. 17, co. 3, Statuto della regione Umbria (l.r. 22 maggio 1971, n. 344)

<sup>3</sup> Legge regionale 3 giugno 1975, n. 40.

<sup>4</sup> Cfr. art. 2, l.r. n 40 /1975

<sup>5</sup> Art. 9, l.r. cit.

<sup>6</sup> Art. 6, l.r. cit..

<sup>7</sup> Art. 8, l.r. cit.

<sup>8</sup> Art. 4, co. 1, l.r. cit.

<sup>9</sup> Legge r. 27 dicembre 1983, n. 52.

Va, inoltre, rilevato che il Put, sotto il profilo paesaggistico, non conteneva alcuna disposizione di pianificazione paesistica: e ciò coerentemente alla rilevanza e alla funzione ad esso assegnato dalla legge organica del 1975, essendo prefigurato come uno strumento di mera definizione dei vincoli e dei criteri operativi della pianificazione territoriale. Conteneva, viceversa (proprio in ottemperanza a tale funzione) una serie di disposizioni di disciplina urbanistico-territoriale (peraltro, di assoluto rilievo) suscettibili di interferire con la tutela del paesaggio (parchi, aree di particolare interesse ambientale e naturale, corpi idrici, aree boschive). Demandava, infine, ai piani urbanistici comprensoriali (Puc), mai venuti in essere, l'individuazione dei beni da vincolare, senza, peraltro, nulla dire sulla zonizzazione e la disciplina d'uso.

Con una successiva disciplina del 1984 la funzione di individuare i vincoli e darne la disciplina d'uso fu attribuita ai Prg<sup>10</sup>. Tuttavia, anche la soluzione di attribuire ai Prg la valenza paesistica fallì, poiché, per quanto è dato conoscere, non vi è stato mai alcun comune che abbia ottemperato a tale disposizione.

Nel 1989, a seguito dell'entrata in vigore della c.d. legge Galasso, con cui venivano vincolati tutta una serie di beni ambientali a prescindere dal loro valore estetico, la regione Umbria dettò una serie di norme volte ad adeguare il Put ai principi della legge ambientale.

Onde provvedere a tale adeguamento il legislatore regionale ridefinì, da un lato, i contenuti del Put, attribuendo alla originaria disciplina ivi contenuta (che venne sostanzialmente mantenuta) una caratterizzazione vagamente attuativa della Galasso; dall'altro, ridisciplinò i contenuti e la funzione dei Puc, attribuendo ai medesimi la funzione di individuazione dei beni paesistici (in scala adeguata, al 10 mila), con particolare riferimento alle aree interessate dai vincoli *ex lege* 1479 del 1939 e 431 del 1985 e di articolazione della loro disciplina d'uso, cui, poi, si sarebbero dovuti adeguare i Prg comunali<sup>11</sup>.

Infine, tale legge descrisse, mediante la mera riproduzione del contenuto dell'art. 1 della Galasso (ove applicabile), i vincoli per categoria di beni contenuti nella disposizione medesima.

In questo ambito va osservato che il modello del Put, così come venuto a delinearsi, è parso essere elusivo della normativa nazionale in materia di pianificazione paesaggistica: difatti, mancava il contenuto

---

<sup>10</sup> Legge r. 8 giugno 1984, n. 29.

<sup>11</sup> Legge r. 18 agosto 1989, n. 26.

essenziale consistente nella articolazione di una specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale del territorio (che continuava ad essere attribuito ai Puc).

Il quadro si chiuse nel 1991 con il trasferimento del potere di approvazione dei Puc dalle associazioni dei comuni alle province, che in base alla l. n. 8 giugno 1990, n. 142, vennero rese competenti a dotarsi del piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp).

### **3. Il secondo Put**

Ovviamente la regione, di fronte all'inattuazione dell'intricato sistema, intraprese la via di una nuova stagione riformatrice, tramite un ripensamento complessivo della pianificazione territoriale (tra cui anche quella paesaggistica), avvenuto con la legge regionale 10 aprile 1995, n. 28.

Anche con quest'ultima legge il Put continua ad essere un piano d'invarianti paesistico-ambientali e di coordinamento infrastrutturale. Viene attribuita, inoltre, anche la funzione di piano di sviluppo. Per quanto riguarda le previsioni paesaggistiche, la relativa potestà di pianificazione viene confermata in capo alle province, residuando al piano regionale il potere di individuare i territori ad elevata sensibilità ambientale, quali le zone di interesse naturalistico, paesistico, archeologico e storico artistico, nonché le aree protette, anche ai fini di quanto previsto dalla legge 8 agosto 1985, n. 431<sup>12</sup>.

Il Put continua ad avere natura di piano-direttore, vincolando il potere di piano provinciale e comunale. Viene, peraltro, precisato che le N.T.A. del Put hanno la possibilità di stabilire quali siano le prescrizioni e vincoli di natura conformativa della proprietà<sup>13</sup>.

Il procedimento ricalca, *grosso modo*, quello precedente, limitando il potere dei comuni e province alla possibilità di partecipare a Conferenze partecipative<sup>14</sup>.

L'approvazione viene riservata, ancora, dallo statuto alla legge regionale.

---

<sup>12</sup> Cfr. art. 5, co. 3, l.r. 28/1995.

<sup>13</sup> Art. 10. l.r. cit.

<sup>14</sup> Art. 7, l.r. cit.

La durata, di norma, dovrebbe essere decennale, anche se poi, pilatescamente il legislatore regionale aggiunge che comunque il Put possa rimanere in vigore fino all'approvazione di quello nuovo <sup>15</sup>.

Alla legge regionale è seguito, circa cinque anni dopo, il nuovo Put, anch'esso approvato con legge r. 24 marzo 2000, n. 27.

Le principali caratteristiche del medesimo sono quelle di:

a) *piano di sviluppo*, in quanto prende come base i riferimenti programmatici adottati in sede europea e delinea le principali linee di trasformazione socio-economica del territorio regionale <sup>16</sup>;

b) *piano d'invarianti*, poiché recepisce piani d'interesse nazionale, come quello triennale dell'anas, il piano generale dei trasporti, il piano di bacino, il piano dell'energia, il piano sanitario nazionale <sup>17</sup>;

c) *piano conformativo del territorio e della proprietà*, visto che, da un lato, indica obiettivi cui devono uniformarsi i piani provinciali e comunali e, dall'altro, vincola direttamente la proprietà, dettando previsioni immediatamente prescrittive per le zone ad elevata diversità floristica-vegetazionale, per i siti di interesse naturalistico e per le aree di particolare interesse geologico <sup>18</sup>;

d) *piano di disciplina urbanistica*, indicando gli standard da osservare nelle zone territoriali omogenee, dando la disciplina delle monetizzazioni e delimitando le fasce di rispetto <sup>19</sup>.

Il sistema così delineato è risultato sicuramente un passo avanti rispetto alla situazione previgente, presentando, tuttavia, ancora diversi aspetti critici.

In primo luogo, il vincolo statutario di approvare il Put con legge ha reso eccessivamente rigido il sistema pianificatorio di area vasta, impedendo meccanismi di copianificazione ed obbligando di rinviare molte scelte a valle, tramite l'impiego di strumenti più flessibili.

In secondo luogo, sotto il profilo paesaggistico, l'assetto venuto in essere è risultato per molti versi ancora insoddisfacente. A parte alcune zone ad elevata sensibilità ambientale vincolate direttamente dal Put, viene, difatti, confermata la scelta di demandare al Ptcp la funzione di piano paesaggistico <sup>20</sup>. Peraltro questa funzione, alla luce della successiva legge

---

<sup>15</sup> Art. 8, co. 3, l.r. cit.

<sup>16</sup> Art. 2, l.r. n. 27/2000.

<sup>17</sup> Art. 3, l.r. cit.

<sup>18</sup> Artt. 12, 13 e 14 l.r. cit.

<sup>19</sup> Rispettivamente artt. 59 ss., 61 e 65 ss., l.r. cit.

<sup>20</sup> Art. 13, co. 1, lett. e), l.r. 28/95.

regionale urbanistica del 21 ottobre 1997, n. 31, viene fatta condividere con i comuni, tramite un assetto tripartito: a) la provincia individua le parti del territorio da sottoporre a specifica normativa d'uso; b) il comune, mediante il Prg, parte strutturale, definisce l'uso dei beni ambientali e paesaggistici<sup>21</sup>; c) sempre il comune, tramite il Prg, parte operativa, individua i beni paesaggistici ed ambientali sottoponendoli ad una specifica disciplina d'uso<sup>22</sup>.

Sotto il profilo giuridico questo sistema è stato criticato per la sua complessità, volta sostanzialmente a snaturare la funzione unitaria del piano paesaggistico. Inoltre si è rilevato che la concreta individuazione dei beni da vincolare è *au fond* demandata al Prg, parte operativa, il quale, peraltro, non è sottoposto, ai fini della sua approvazione, al controllo provinciale, vanificando, pertanto, la funzione di *command and control* attribuita in questo campo alla provincia.

Per quanto concerne l'attuazione pratica, in sede di prima applicazione, è emersa un'assoluta genericità delle previsioni provinciali, che non hanno svolto appieno alla propria funzione di delimitazione delle parti del territorio da sottoporre a disciplina d'uso (specie per quanto concerne i beni ambientali). Parimenti, da un'analisi sul campo, risulta che neanche i comuni abbiano assolto alle proprie funzioni paesistiche: "la conseguenza è che la pianificazione comunale finisce per essere assai spesso generica nella sua pleoricità, attestata com'è sulla disciplina di principio (che spetta ad altri livelli di pianificazione) piuttosto che su quella puntuale".

Un correttivo è stato introdotto dalla seconda legge urbanistica regionale (l. 22 febbraio 2005, n. 11), che ha attribuito esclusivamente al Prg, parte strutturale il compito di individuare i beni paesaggistico-ambientali<sup>23</sup>, di modo che vi sia un controllo provinciale sul punto. Va, peraltro, aggiunto che l'ottanta per cento dei prg umbri sono stati approvati con le procedure ed i contenuti di cui alla l. n. 31 del 1997, per cui la nuova disposizione, nel breve periodo, ha trovato e troverà un limitato campo di applicazione.

Un terzo aspetto critico emerge dalla comparazione tra la legge n. 11 del 2005 e la n. 28 del 1995: mentre, infatti, per le procedure di approvazione dei piani regolatori viene introdotta una disciplina di

---

<sup>21</sup> Art. 2, co. 2, lett. d), l. r. n. 31/97.

<sup>22</sup> Art. 3, co. 2, lett. d), l. r. cit.

<sup>23</sup> Art. 3, co. 1, lett. d), l. r. n. 11/2005.

copianificazione, in modo da mettere in asse gli strumenti di area vasta con la pianificazione urbanistica comunale, non è previsto l'inverso, cioè la copianificazione in sede di approvazione degli strumenti di area vasta. In altre parole manca un principio generale di copianificazione (o cooperazione) esteso a tutti i livelli pianificatori, come, invece, accade in regioni quali l'Emilia-Romagna e la Toscana

#### **4. Verso un sistema binario di pianificazione regionale di area vasta: a) il piano urbanistico strategico territoriale (Pust).**

La seconda stagione si è, peraltro, da poco conclusa.

Difatti, nel corso di questo decennio si sono affacciate due novità normative che stanno portando ad un ripensamento della pianificazione di area vasta.

In primo luogo, il codice Urbani, che, come noto, impone alle regioni di dotarsi di un piano paesaggistico (o di un piano urbanistico territoriale con questa valenza) concernente tutto il territorio regionale e che abbia come oggetto, da un lato, l'individuazione e la definizione delle forme d'uso dei beni paesaggistici (di non comune bellezza ed a carattere ambientale), e dall'altro, la definizione del paesaggio regionale sotto il profilo identitario, tramite l'indicazione di obiettivi di qualità.

In secondo luogo, è intervenuto il nuovo statuto della regione Umbria che ha delegificato la pianificazione territoriale regionale<sup>24</sup>.

Questi due fattori concorrenti hanno portato a riesaminare integralmente il sistema di area vasta, tramite l'approvazione della l.r. 26 giugno 2009, n. 13.

Con questo nuovo intervento legislativo viene abbandonato lo schema unitario del Put a favore di uno sistema binario fondato su due distinti atti, cioè il Piano urbanistico strategico territoriale (Pust) ed il Piano paesaggistico regionale (Ppr).

Occorre, pertanto, vedere quali siano i contenuti e le specificità di questo due nuovi strumenti di programmazione territoriale.

Il legislatore regionale, per quanto riguarda il Pust, prevede che quest'ultimo debba costituire il quadro programmatico per la pianificazione di livello provinciale e comunale, nonché per i piani di settore<sup>25</sup>. Viene,

---

<sup>24</sup> Art. 18, nuovo statuto della regione Umbria (l. r. 16 aprile 2005, n. 21).

<sup>25</sup> Art. 10, co. 2, l.r. n. 13/2009.

inoltre, precisato che il medesimo Pust individua i temi settoriali per la costruzione della visione strategica ed integrata del territorio regionale sulla base delle potenzialità paesaggistico-ambientali e territoriali, nonché dei riferimenti programmatici comunitari, nazionali e regionali <sup>26</sup>. La visione così elaborata si esplicita attraverso obiettivi e linee strategiche di sviluppo, costituenti priorità e riferimento per programmi e progetti di territorio <sup>27</sup>. Inoltre fornisce criteri per la costruzione e la valutazione di progetti integrati di iniziativa dei territori, finalizzati a favorire la partecipazione delle comunità locali tramite la presentazione di progetti strategici territoriali (Pst) <sup>28</sup>.

Il Pust mira, dunque, a rendere selettiva la programmazione territoriale regionale. Difatti il medesimo, superando lo schema degli interventi a pioggia, tende ad individuare un numero limitato di interventi strategici territoriali di area vasta, destinando, a tal fine, le risorse provenienti in gran parte dai fondi comunitari.

Il Pust dovrà, pertanto, essere attuato e sviluppato mediante ‘progetti strategici territoriali’ elaborati in sede locale: a tal fine il piano regionale deve indicare i criteri per la scelta e la selezione di tali progetti <sup>29</sup>. Questi progetti andranno a formare la c.d. Agenda regionale.

La l.r. n. 13 del 2009 si premura anche di precisare che “il Pust ... costituisce il quadro programmatico per la pianificazione di livello provinciale e comunale, nonché per i piani di settore” <sup>30</sup>.

Quest’ultima disposizione ci consente di affrontare una questione centrale, ovvero quale sia la forza giuridica da attribuire al Pust. In altre parole occorre chiedersi che valore abbia per comuni e province il quadro programmatico delineato dal Pust.

Per poter affrontare correttamente detta problematica, occorre premettere che nel disegno originario (cioè nel disegno di legge licenziato dalla giunta regionale umbra) il Pust non doveva essere un piano strategico, ma un documento strategico territoriale (Dst). Cioè un qualcosa di meno di piano.

Difatti, l’idea primigenia in cui affonda (l’odierno) Pust è di chiara derivazione europea. Il documento strategico programmatico (ora Pust) è

---

<sup>26</sup> Art. 11, co. 1, l.r. cit.

<sup>27</sup> Art. 11, co. 1.r. cit.

<sup>28</sup> Art. 11, co. 2-3, l.r. cit.

<sup>29</sup> Art. 11, co. 2, l.r. cit.

<sup>30</sup> Art. 10, co. 2, l.r. cit.

un tassello del sistema di programmazione negoziata, rientrante nel Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013 (Qsn). Come noto il Qsn è il documento sottoposto ad una valutazione di coerenza della Commissione CE, con cui viene garantita la conformità delle politiche di sviluppo nazionali con gli obiettivi della programmazione esennale comunitaria<sup>31</sup>. In questo quadro il Qsn si forma attraverso un processo collaborativo con le regioni, che sono tenute a presentare un proprio *Documento strategico preliminare*, in cui si deve indicare “come mettere a coerenza la programmazione economica per le diverse forme di governo del territorio, anche al fine di contestualizzare priorità, vincoli e strumenti di intervento sul territorio stesso”<sup>32</sup>.

Il Pust è, dunque, un documento programmatico, inserito nella programmazione nazionale e comunitaria, più vicino ad una metodologia di progetto che a quella della pianificazione, in cui sono innestate anche logiche concorsuali e competitive. Trattasi alla fine di un modulo procedimentale.

Che il Pust sia un documento programmatico e non un piano territoriale, del resto, emerge anche da un’analisi più approfondita dei contenuti attribuiti al medesimo dalla l.r. n. 13 del 2009.

Il legislatore regionale si è, infatti, preoccupato di precisare che il Pust è uno strumento di pianificazione “di dimensione strategico e programmatica”<sup>33</sup>, consistente nella “definizione di obiettivi, scelte e decisioni di medio e lungo termine, in una prospettiva di sviluppo socio-economico territoriale”<sup>34</sup>. Sempre secondo la legge regionale, il Pust non ha, invece, una funzione regolativa (come altri piani tra cui il Ppr, il Ptcp ed il Prg) diretta a “definire indirizzi, regole del di uso del suolo e modalità di tutela e trasformazione del territorio nella loro dimensione funzionale e spaziale”<sup>35</sup>, tramite “una disciplina articolata in criteri di indirizzo, di direttive e di norme prescrittive”<sup>36</sup>.

Il Pust, pertanto, da un punto di vista giuridico ha una forza debole, poiché le proprie previsioni hanno valenza solamente strategica, non vincolando in maniera puntuale i destinatari. Tanto che il legislatore

---

<sup>31</sup> V. *Regolamento per la disciplina dei fondi strutturali* n. 1083/2006/CE, del 31 luglio 2006.

<sup>32</sup> Conferenza unificata, *Intesa sulla nota tecnica relativa alla definizione del quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013*, del 3 febbraio 2005.

<sup>33</sup> Art. 6, co. 3, lett. a), l. r. 13/2009.

<sup>34</sup> Art. 5, co. 1, lett. a), l. r. cit.

<sup>35</sup> Art. 5, co. 1, lett. b), l. r. cit.

<sup>36</sup> Art. 25, co. 3, l. r. cit.

regionale ha tenuto a precisare che le previsioni strategiche richiedono alla pianificazione sottordinata di muoversi in una linea di coerenza con i contenuti espressi dal Pust, senza, dunque, un obbligo di pedissequa conformazione.

In altri termini, le previsioni del Pust sono (giuridicamente) delle blande direttive espresse nei confronti degli enti locali territoriali, i quali seppur sono tenuti a tenerle presenti nei propri strumenti di pianificazione, hanno, tuttavia, la possibilità di discostarsene con un motivo plausibile.

Ne consegue che il Pust non può essere considerato di per sé un piano territoriale, poiché la caratteristica di quest'ultimo è quella di contenere non solo previsioni a carattere strategico, ma anche regolative (*rectius*: conformative del territorio e della proprietà). Basta a tal fine richiamare la legge urbanistica nazionale, dove al piano territoriale viene attribuita chiaramente la funzione di porre prescrizioni perlomeno vincolanti nei confronti degli enti territoriali, tramite l'esercizio del potere di conformazione del territorio. Carattere invece del tutto assente nel Pust.

A questo punto, occorre chiedersi il motivo per cui il legislatore regionale abbia sentito il bisogno di qualificare come 'piano' il documento strategico territoriale in esame.

Il problema nasce da un difetto di collegamento tra il ddl presentato dalla Giunta regionale ed il nuovo Statuto della regione Umbria.

Difatti, nel testo originario presentato dall'esecutivo regionale lo strumento in esame era stato correttamente denominato come documento strategico territoriale (Dst). Nel medesimo disegno di legge, peraltro, era prevista anche l'abrogazione della legge n. 27 del 2000 sul Put. Per cui nel disegno originario vi era la sostituzione del Put con questo nuovo strumento chiamato Dst.

In sede dei lavori consiliari sono stati, tuttavia, espressi dei dubbi sulla legittimità di simili previsioni, atteso che il nuovo statuto regionale prevede la presenza necessaria, tra gli atti pianificatori regionali, del piano urbanistico territoriale. Sul punto la previsione statutaria è inequivoca: "il piano regionale di sviluppo, il documento di programmazione ed il piano urbanistico territoriale sono strumenti generali della programmazione regionale"<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Art. 18, nuovo statuto della regione Umbria.

Al fine di ovviare a quanto disposto dallo statuto si è deciso di trasformare il Documento strategico (Dst) in un Piano urbanistico strategico territoriale (Pust).

La trasformazione, peraltro, è stata solo nominalistica, poichè i contenuti dell'originario Dst non sono stati modificati, per cui il Pust non ha i contenuti di un piano territoriale, ma quelli di un documento strategico.

Tanto che sembra legittimo domandarsi se tale mutamento nominalistico (e non di sostanza) sia sufficiente a rendere conforme la l.r. n. 13 del 2009 con la previsione dello Statuto regionale.

A tal proposito va rammentato che la Corte costituzionale, in alcuni autorevoli precedenti, ha affermato a chiare lettere che il mutamento di nome di un determinato istituto giuridico non è sufficiente, di per sé, a salvare una legge da una pronuncia di incostituzionalità: esemplare è il caso del mutamento nominalistico della licenza edilizia in concessione edilizia, che non salvò la legge Bucalossi dalla pronuncia di incostituzionalità per la mancata corresponsione dell'indennità di esproprio dello *ius aedificandi* <sup>38</sup>.

Il Pust, pertanto, non avendo il contenuto di un piano territoriale non è sufficiente a rendere statutariamente legittima l'abrogazione dell l.r. n. 27 del 2000 sul Put <sup>39</sup>.

La scelta statutariamente corretta doveva essere probabilmente un'altra. Rammentando che un piano territoriale deve avere contenuti sia strategici che regolativi, la scelta migliore sarebbe stata quella di sdoppiare il Put (mantenendolo in vita) in due parti: una, strategica-programmatica, denominata Dst, l'altra regolativa, corrispondente a quella odiernamente (ri)denominata come "Norme per la pianificazione urbanistica territoriale (l.r. n. 27 del 2000). Facendo, inoltre, attenzione a non creare doppioni tra le previsioni contenute nelle predette "Norme sulla pianificazione

---

<sup>38</sup> Si v. la nota e fondamentale pronuncia di Corte cost., 20 gennaio 1980, n. 5.

<sup>39</sup> In realtà, più che di una abrogazione sostanziale, si è trattata di una abrogazione formale. A tal fine, va, infatti, preliminarmente precisato che "fino al conseguimento dell'efficacia del Pust, disciplinato dalla presente legge, rimangono in vigore le disposizioni di cui alla l.r. 27/2000 abrogate dalla presente legge" (art. 100, co. 1, l.r. n. 13 del 2009). E che, comunque, una volta entrato in vigore il Pust gran parte delle disposizioni del vecchio Put continueranno a produrre i loro effetti: l'art. 67, l.r. 13 del 2009, dispone l'abrogazione espressa limitatamente a: "articolo 1; articolo 2; articolo 3; articolo 4; commi 1 e 3 dell'articolo 7; commi 1, 2 e 3 dell'articolo 11; comma 2 dell'articolo 21; articolo 36; articolo 37; articolo 38; comma 5 dell'articolo 39; articolo 40; articolo 49; articolo 53; articolo 54".

Quindi, da un punto di vista sostanziale gran parte della legge sul Put (anche se con alcune modifiche apportate dagli artt. 46-66) rimarrà in vigore anche dopo l'approvazione del Pust. Però, da un punto di vista formale, la l. n. 27/2000 non sarà più la legge di approvazione del Put, poiché la l. r. n. 13 del 2009 la ha ridenominata come "Norme per la pianificazione urbanistica territoriale" (art. 44).

urbanistica territoriale” ed il Ppr che costituisce l’altra novità della l.r. 13/2009.

### **5.b. (... segue) il Piano paesaggistico regionale (Ppr).**

Il secondo snodo su cui si muove la legge in esame è, per l’appunto, il ‘piano paesaggistico regionale’ (Ppr).

Il legislatore regionale ha, infatti, preso atto della volontà del d.lgs. n. 42 del 2004 di imporre alle regioni, entro il 31 dicembre 2009, la redazione o, comunque, l’adeguamento dei piani regionali di area vasta alle novità, in materia di paesaggio, contenute nel medesimo Codice Urbani<sup>40</sup>.

L’ordinamento statale ha, in particolare, affidato il compito di disciplinare il paesaggio alle regioni, mediante la redazione di piani paesaggistici o piani urbanistici territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici<sup>41</sup>.

Oggetto della disciplina paesaggistica sono, da un lato, i beni paesaggistici d’*antan*, cioè i beni di non comune bellezza<sup>42</sup> e quelli ambientali vincolati *ex lege*<sup>43</sup>; dall’altro il ‘paesaggio identitario’, cioè la forma del territorio, non precedentemente vincolata, in cui si identifica la popolazione interessata (ma su questo aspetto v. *amplius infra*).

In questo ambito compito della regione attraverso uno dei predetti strumenti di pianificazione territoriale è quello di: a) delimitare il territorio regionale in ambiti paesaggistici; b) dettare prescrizioni di ordine conservativo; c) riqualificare le aree degradate; d) individuare le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio in funzione della compatibilità paesaggistica<sup>44</sup>.

Il legislatore regionale, con la l. n. 13 del 2009, si è preoccupato di individuare una disciplina normativa volta ad attuare le prescrizioni del legislatore nazionale. In primo luogo, ha compiuto la scelta di dotarsi di un piano paesaggistico autonomo, tramite, per l’appunto, il Ppr. In secondo luogo, rispetto al quadro precedentemente descritto, ha deciso di spogliare le

---

<sup>40</sup> Art. 156, co., 1, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dall’art. 2, lett. ff), d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

<sup>41</sup> Art. 135, co. 1, d.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.

<sup>42</sup> Di cui all’art.136, d.lgs. cit.

<sup>43</sup> *Ex art.* 142, d.lgs. cit.

<sup>44</sup> Art. 135, co. 2, d.lgs. cit.

province di gran parte delle funzioni paesaggistiche, attesa la volontà statale di attribuire tale compito alle regioni.

Per quanto riguarda i contenuti, il Ppr deve contenere, a mente della l. r. n. 13, previsioni volte, da un lato, a disciplinare i beni paesaggistici (cioè quelli vincolati) e dall'altro, il paesaggio identitario.

Per quanto concerne il primo aspetto, al Ppr viene affidato il compito di individuare, tutelare e, soprattutto, definire la disciplina di tutela e valorizzazione dei beni vincolati<sup>45</sup>. In sostanza al piano regionale viene demandato il compito di 'vestire' i vincoli, attraverso la determinazione delle prescrizioni d'uso.

Inoltre, ai sensi dell'art. 143, co. 1, lett. e) del codice Urbani, il Ppr può individuare, ulteriori contesti, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione: in particolare la regione potrà individuare, a tal fine, gli intorno dei beni paesaggistici<sup>46</sup>. Si tratta in sostanza di vincoli indiretti posti a presidio dei beni paesaggistici: peraltro le attività di trasformazione da svolgere sulle aree oggetto di vincolo indiretto non potranno essere sottoposte alla disciplina sull'autorizzazione paesaggistica, ma solo ai controlli di conformità svolto in sede di rilascio del titolo edilizio.

Ulteriore compito affidato al Ppr, in relazione ai beni paesaggistici, è quello dell'individuazione delle aree ed immobili da sottrarre al procedimento autorizzatorio paesaggistico (come consentito dall'art. 143, co. 4, codice Urbani)<sup>47</sup>.

La legge regionale si occupa, inoltre, con maggior carica innovativa anche della disciplina del paesaggio identitario.

Per poter meglio comprendere le novità introdotte dalla l.r. n. 13, occorre premettere che la materia in esame risulta essere notevolmente condizionata dalla Convenzione europea del paesaggio (Firenze 2000), in cui quest'ultimo è definito come quella "determinata parte del territorio così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione dei fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni"<sup>48</sup>. In questo ambito la Convenzione si preoccupa di specificare che il paesaggio, come forma del territorio, riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani e si può

---

<sup>45</sup> Art. 15, co. 5, l.r. 13/2009.

<sup>46</sup> Art. 16, co. 1, lett. e), l.r. cit.

<sup>47</sup> Art. 16, co. 2, l.r. cit.

<sup>48</sup> Art. 1, co. 1, lett. a), Convenzione europea del paesaggio.

articolare in paesaggi terrestri, acque interne e marine, paesaggi eccezionali, della vita quotidiana e degradati <sup>49</sup>.

Emerge, dunque, una concezione di paesaggio, completamente disancorata dai canoni estetici o da considerazioni di pregio ambientale, in quanto il territorio viene tutelato in quanto tale, nel suo valore identitario. Come efficacemente segnalato in dottrina abbiamo, dunque, un “paesaggio a strati”.

La figura del paesaggio a strati viene puntualmente recepita dal legislatore regionale, che con la l.r. n. 13 prevede tre distinte tipologie di paesaggio, ovvero a) il paesaggio regionale <sup>50</sup>, b) i paesaggi d’area vasta <sup>51</sup>, c) i paesaggi locali a scala comunale <sup>52</sup>.

Al Ppr è affidato il precipuo compito di rappresentare il paesaggio alla scala regionale e la sua caratterizzazione rispetto alle articolazioni più significative, intese come specifici paesaggi regionali. All’uopo il piano regionale dovrà riconoscerne gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche, dettando le prescrizioni di tutela e valorizzazione, comprese le linee di sviluppo urbanistico <sup>53</sup>.

Inoltre il Ppr perimetra i paesaggi di area vasta, definendone, nel ‘quadro di assetto del paesaggio’ (cioè un documento allegato al Ppr medesimo), gli obiettivi di qualità, nonché le discipline di tutela e valorizzazione <sup>54</sup>. Spetterà, poi, alle province (col proprio Ptcp) definire i predetti paesaggi d’area vasta tramite norme prescrittive, entro un anno dall’approvazione del Ppr <sup>55</sup>.

Infine, il Ppr definisce i criteri per la delimitazione dei paesaggi locali a scala comunale, sulla base degli obiettivi di qualità previsti all’interno dei paesaggi regionali <sup>56</sup>. I paesaggi d’area vasta, come definiti dalla provincia, sono di riferimento per la definizione dei paesaggi locali <sup>57</sup>.

I comuni sono tenuti a conformare il proprio Prg al Ppr nei termini ivi stabiliti, che non devono essere superiori a due anni <sup>58</sup>.

---

<sup>49</sup> Art. 2, Convenzione paesaggio.

<sup>50</sup> Art. 16, co. 1, lett. a), l.r. n. 13/2009.

<sup>51</sup> Art. 16, co. 1, lett. b), l.r. cit.

<sup>52</sup> Art. 16, co. 1, lett. b), l.r. cit.

<sup>53</sup> Argomentando *ex art.* 135, d.lgs. n. 42, cit.

<sup>54</sup> Art. 17, co. 1, lett. d), l.r. n. 13/2009.

<sup>55</sup> Art. 21, co. 1, l.r. cit.

<sup>56</sup> Art. 16, co. 1, lett. b), l.r. cit.

<sup>57</sup> Art. 21, co. 4, l.r. cit.

<sup>58</sup> Art. 21, co. 2, l.r. cit.

L'inutile decorso dei predetti termini, da parte delle province o dei comuni, comporta l'impossibilità per tali soggetti di assumere gli atti conseguenti all'espletamento delle procedure connesse con la formazione, adozione e approvazione di qualsiasi strumento di programmazione e pianificazione, comprese le loro varianti, salvo gli atti finalizzati all'adeguamento al Ppr medesimo <sup>59</sup>.

All'esito della descrizione della disciplina regionale, si vogliono condurre alcune considerazioni di massima sullo strumento in esame, partendo da una valutazione sulla sua forza giuridica.

Il Ppr in base alla medesima legge regionale viene definito come uno strumento avente non solo una dimensione strategica, ma anche regolativa (cioè conformativa del territorio e, se del caso, della proprietà) <sup>60</sup>. Anzi a dire il vero, risulta assolutamente prevalente – almeno in linea teorica – la funzione conformativa della proprietà, sia laddove disciplina i beni vincolati, che quelli rientranti nel paesaggio identitario.

Difatti, per quanto concerne i beni vincolati (e i loro intorni) il Ppr non ha solo il compito di individuarli, ma anche quello di dettarne la disciplina di uso e di valorizzazione. A tal proposito la legge regionale risulta essere abbastanza vaga sui caratteri che dovrà avere il processo di vestizione dei vincoli, per cui una valutazione su tale aspetto potrà essere data solo a seguito dell'approvazione del Ppr.

Ma anche l'individuazione del paesaggio identitario ed in particolare dei paesaggi regionali e d'area vasta avverrà tramite l'esercizio del potere conformativo della proprietà: ciò risulta inequivocabilmente da un lato, dall'art. 16, co. 1, lett. b) che impone la perimetrazione dei paesaggi d'area vasta; e, dall'altro, dall'art. 17, co. 1, lett. d) della l.r. n. 13, laddove dispone che il 'quadro di assetto del paesaggio regionale' è tenuto alla "definizione degli obiettivi di qualità e delle discipline di tutela e valorizzazione, con particolare riferimento ai beni paesaggistici e ai loro intorni, nonché agli ambiti locali di pianificazione paesaggistica con specifiche normative d'uso prevalenti sui piani regolatori comunali ai sensi dell'articolo 135, commi 2 e 3 del d.lgs. 42/2004".

Avrà, invece, natura di piano direttore e, quindi, conformativo del territorio, la parte del Ppr destinata a prescrivere i criteri per l'individuazione dei paesaggi locali: del resto come già rilevato in dottrina,

---

<sup>59</sup> Art. 21, co. 3, l.r. cit.

<sup>60</sup> Art. 6, co. 3, lett. b), l.r. cit.

la funzione paesaggistica di province e comuni sarà prevalentemente quella volta ad individuare i paesaggi della vita quotidiana e quelli degradati.

Problematico, inoltre, sarà il raccordo tra le disposizioni e prescrizioni del Ppr e quelle contenute nella l. r. n. 27 del 2000 rubricata “Norme per la pianificazione territoriale urbanistica”.

Come già in precedenza rammentato <sup>61</sup>, la legge n. 27 del 2000 contiene una serie di norme assolutamente rilevanti per la definizione e la disciplina d’uso dei beni paesaggistici e del paesaggio identitario: a tal fine basti rammentare l’art. 10 sulle unità regionali di connessione ecologica, l’art. 12 sulle zone di elevata diversità floristica vegetazionale, l’art. 13 sulle aree Sic, l’art. 14 sulle aree di particolare interesse naturalistico ambientale, l’art. 15 sulle aree boscate, etc.

Una parte rilevante della normativa d’uso in materia di beni paesaggistici e di paesaggio è, dunque, contenuta in una legge regionale.

Ciò in astratto potrebbe creare dei problemi di legittimità costituzionale, atteso che il Ppr, in forza del Codice Urbani, deve essere posto all’apice del sistema pianificatorio territoriale, compresi i piani di settore <sup>62</sup>: mentre la legge regionale, in forza del principio di gerarchia, è in una posizione *potiore* rispetto al Ppr (essendo quest’ultimo un atto amministrativo generale o, comunque, a natura mista).

Per cui in sede di redazione del Ppr si dovrà aver cura di porre una disciplina che non crei contrasti con le previsioni paesaggistiche della l.r. n. 27 del 2000, potendo a tal fine compiere un’operazione di rinvio recettizio a quest’ultima (e fermo restando l’assenso da parte dei Ministeri competenti, ex art. 143, d.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.).

Qualche perplessità desta, inoltre, il procedimento di formazione del Ppr, in cui sono scarsamente coinvolte le popolazioni interessate.

All’uopo giova rammentare che il paesaggio identitario, secondo la convenzione di Firenze del 2000, è tale in quanto è quella parte del “territorio, così come è percepita dalle popolazioni” <sup>63</sup>.

Sono, dunque, le popolazioni il principale attore delle politiche paesaggistiche, essendo l’esclusivo interlocutore da cui si può inferire la concezione di paesaggio identitario.

La formazione del Ppr dovrebbe, dunque, essere il frutto di una forte interlocuzione con le popolazioni interessate. Per cui a monte di tutte le

---

<sup>61</sup> In particolare si v. la precedente nota 39.

<sup>62</sup> Cfr. art. 145, d.lgs. n. 42 del 2004.

<sup>63</sup> Art. 1, lett. a), Convenzione europea paesaggio.

attività di redazione e formazione del Ppr ci dovrebbe essere una partecipazione attiva – in chiave propositiva – delle popolazioni interessate.

Invece, il nostro legislatore regionale ha previsto una partecipazione a valle, più in chiave collaborativa che (come invece dovrebbe essere) propositiva: la legge regionale, infatti, prevede la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi solo dopo la preadozione ed adozione del Ppr da parte della giunta regionale<sup>64</sup>.

Da ultimo va notato come in sede di redazione del Ppr sia del tutto assente un richiamo all'operatività del principio di copianificazione, che, invece risulta essere operante per la redazione del Ptcp e del prg parte strutturale: in questo modo la copianificazione è chiaramente un'anatra zoppa.

## **6. Considerazioni conclusive.**

All'esito di questa carrellata è arrivato il momento di trarre alcune considerazioni conclusive.

Il *trend* esposto mostra chiaramente come la logica che ha sorretto il Put sia fallita.

Lo sforzo del legislatore regionale, negli ultimi venti anni, è stato quello di fornire uno strumento generale di programmazione territoriale di area vasta fondato sulla logica del piano direttore.

L'evoluzione dell'impianto legislativo ma soprattutto l'attuazione concreta ha mostrato, peraltro, la debolezza dello strumento, che non ne ha consentito una realizzazione in termini pratici soddisfacente.

La scelta del moderno legislatore è, pertanto, diretta a superare il Put, a favore di un sistema binario che scinda i problemi del coordinamento infrastrutturale e dello sviluppo regionale, dal tema dei beni paesaggistici e del paesaggio. In questo quadro il Pust tende ad assumere le vesti di un documento di sviluppo territoriale, contenente delle direttive deboli; il Ppr assume, invece, i caratteri di un piano conformativo della proprietà privata, piuttosto che del territorio

La legge del 2009 recepisce la volontà del legislatore statale di individuare e vestire i vincoli puntuali; inoltre, sulla scorta dell'esperienza

---

<sup>64</sup> Art. 13, l.r. n. 13 del 2009.

passata, impone con sanzioni indirette il recepimento da parte delle province e dei comuni degli obiettivi di qualità da seguire nella definizione dei paesaggi identitari, d'area vasta e locali. Di modo che non succeda, come nel passato, l'inattuazione degli obiettivi posti dalla regione.

Sotto diverso profilo il tema dello sviluppo economico viene declinato in una nuova maniera, poiché gli obiettivi di trasformazione territoriale sono inserite nell'ambito delle politiche di coesione sociale europea.

Viene, così, meno un modello di centralismo regionale debole (rappresentato dal Put) a favore di un disegno che vede la regione calata in un sistema multilivello, che condiziona le scelte regionali sia nell'ottica comunitaria, per quanto concerne i finanziamenti al territorio, che in quella nazionale, per quanto riguarda il paesaggio. In questo ambito la regione acquista una nuova centralità come primo attore del governo del territorio e come distributore delle risorse (non solo) europee, tramite la selezione dei progetti territoriali meritevoli.

Resta, peraltro, da vedere se tali condivisibili obiettivi saranno concretamente raggiunti: ma questo è un tema che potrà essere affrontato in occasione di una nuova riflessione, quando la regione si doterà di un proprio Pust e del Ppr. Per cui non ci resta che congedare il lettore con un *ad maiora*.

## **7. Nota bibliografica**

1-2. Per una ricostruzione del sistema normativo regionale che ha caratterizzato la prima stagione del Put si veda il volume coordinato da L. MIGLIORINI (coordinato da), *Urbanistica, edilizia ed ambiente nell'ordinamento della regione dell'Umbria*, Padova, 1988. Con specifico riguardo alla l.r. 27 dicembre 1983, n. 52 con cui è stato approvato il primo Put umbro si legga la collettanea curata da S. AMOROSINO (a cura di), *Il piano territoriale regionale dell'Umbria*, Milano 1984, con *Prefazione* di Massimo Severo GIANNINI, dove viene espressa la definizione sul Put medesimo riportata nel testo.

3. Per la redazione del terzo paragrafo, dedicato alla seconda stagione del Put, si è fatto soprattutto riferimento ad A. BARTOLINI, A. VELATTA, *La legislazione regionale umbra sulla pianificazione paesaggistica in teoria ed in pratica*, in *Rass. giur. umbra*, 1999, 653 ss., dei quali è anche la frase riportata tra virgolette sullo stato della situazione paesaggistica in Umbria (p. 664).

4. Per compiere la verifica sulla natura giuridica del Pust ci si è basati sulla fondamentale ricostruzione di G. MORBIDELLI, *Piano territoriale*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 705 ss., dal quale è anche tratta la definizione di direttiva in senso debole, ovvero quella che non ha la forza di vincolare i destinatari, i quali sono tenuti solo a tenerle presenti e non discostarsene senza un motivo plausibile (p. 711).

5. Per la ricostruzione delle problematiche attuali riguardanti il paesaggio ed i compiti che attendono le regioni si è tenuta presente, in particolar modo la collettanea curata da G.F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007 ed il Numero speciale su *Codice del Paesaggio. La nuova disciplina del paesaggio: commento alla riforma del 2008*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 12 ss. L'immaginifica descrizione di "paesaggio per strati" è di E. BOSCOLO, *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urb. e app.*, 2008, 797 ss.

Il riferimento al ruolo di province e comuni nell'individuazione dei paesaggi degradati e della vita quotidiana è contenuta nel testo dattiloscritto di P. MARZARO, *Paesaggio e autonomie territoriali*, presentato in occasione del convegno su "L'esperienza della pianificazione territoriale regionale: paesaggio e territorio a confronto" (Padova, 5 giugno 2009, Facoltà di Giurisprudenza).

Antonio Bartolini